



Roma, li 04 gennaio 2022  
Prot. n. 05/2022

Spett.le Ministero della Transizione Ecologica

Direzione Generale per la crescita sostenibile  
e la qualità dello sviluppo (CRESS)  
[cress@pec.minambiente.it](mailto:cress@pec.minambiente.it)

**OGGETTO: [ID: 7717] Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) - Avvio della procedura di VAS-Fase di Scoping ai sensi dell'Art. 13 comma 1 del D.Lgs. 152/2006. - Avvio della Consultazione sul Rapporto preliminare.**

**Rif.: Vs. nota n. 137084 del 7 dicembre 2021**

Con riferimento all'avvio di consultazione sul Rapporto Preliminare al Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) di cui alla Vostra nota, si trasmettono:

- questionario debitamente compilato;
- ulteriori osservazioni dell'Associazione Nazionale degli Enti di governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti.

Rimanendo a Vostra disposizione, si porgono distinti saluti.

**Presidente ANEA**

Marisa Abbondanzieri

*Documento firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005*



PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI

DOCUMENTO DI SCOPING



Ministero della Transizione Ecologica

---

# PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI

## PROCEDURA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Rapporto preliminare ambientale

*(D. Lgs. 152/2006 Articolo 13 c. 1)*

dicembre 2021

Pagina | 2

---

**Allegato 4:** Questionario per la consultazione preliminare dei soggetti  
con competenze ambientali

**Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito  
per l'Idrico e i Rifiuti**

Sede Legale: Via di Santa Maria Maggiore 164 – 00184 – Roma

Sede Operativa: Piazza San Silvestro 8 – 00187 – Roma

segreteria@associazioneanea.it



## **Allegato 4: QUESTIONARIO PER LA CONSULTAZIONE PRELIMINARE DEI SOGGETTI CON COMPETENZE AMBIENTALI**

### **Premessa**

La Consultazione sul Rapporto Preliminare Ambientale del PNGR è finalizzata a permettere una stesura partecipata e condivisa con i Soggetti competenti in materia ambientale del Rapporto Ambientale, definendo adeguatamente la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere. Il presente questionario è finalizzato a facilitare la stesura delle considerazioni e delle eventuali proposte di integrazioni da parte dei Soggetti competenti in materia ambientale consultati relativamente al Rapporto Preliminare Ambientale del PNGR per ricevere suggerimenti e indicazioni utili per l'elaborazione del Rapporto Ambientale. I Soggetti consultati possono estendere il proprio contributo a tutti gli aspetti ritenuti rilevanti ai fini dell'elaborazione del Rapporto Ambientale, purché coerenti e pertinenti con i contenuti del Programma e con le procedure previste dalla normativa vigente.



**Anagrafica**  
**Soggetto competente in materia ambientale**

<b>Rappresentante Legale</b>	On.le Marisa Abbondanzieri
<b>Ruolo del Rappresentante legale</b>	Presidente dell'Associazione
<b>Ente di appartenenza</b>	ANEA – Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'idrico e i rifiuti
<b>Settore di competenza</b>	Regolazione di livello locale dei servizi di gestione dei rifiuti urbani
<b>Telefono</b>	Fisso: 06.99.31.27.46 – mobile: 339.21.99.247
<b>e-mail</b>	segreteria@associazioneanea.it
<b>FAX</b>	-- --
<b>Sito internet</b>	<a href="https://www.associazioneanea.it/">https://www.associazioneanea.it/</a>



### Contenuti e obiettivi del programma

I contenuti e gli obiettivi del PNGR sono stati indicati in modo chiaro?

✓ Si	No
------	----

In caso di risposta negativa indicare eventuali osservazioni sugli aspetti pertinenti ai contenuti e agli obiettivi

Si consideri la risposta sintetica (Si) riportata nel box precedente, di valutazione positiva sui contenuti, unitamente, se possibile, alla nota di testo riportata in fondo alla presente scheda
---

### Obiettivi di sostenibilità ambientale

Sono stati considerati tutti gli obiettivi ambientali di riferimento (Tabella 3-1)?

✓ Si – Con le specifiche riportate nel box seguente	No
---	----

In caso di risposta negativa, indicare eventuali integrazioni per gli obiettivi di riferimento

Settore ambientale	Obiettivi di sintesi
Energia e emissioni	Verifica del livello di efficienza energetica degli impianti di trattamento/smaltimento rifiuti, definizione di target minimo, definizione della distanza dal target e azioni di efficientamento



### Pianificazione pertinente

L'elenco dei Piani/programmi di livello Nazionale pertinenti con il PNGR si considera esaustivo?

Sì	✓ No - Aggiungere riferimento a Pianificazione sui trasporti e su Bonifica siti contaminati
----	---

In caso di risposta negativa, indicare eventuali altri Piani/programmi da prendere in considerazione.

Piano/Programma	Approvazione	Potenziale sinergia con il PNGR / Obiettivi ambientali correlati con il PNGR
Piano Strategico nazionale della Mobilità Sostenibile	DPCM 17/04/2019	Impatto derivante dai trasporti dei rifiuti urbani fra regioni
PRIT Piani Regionali Integrati dei Trasporti	Varie a livello regionale	Come al punto precedente
Anagrafe siti contaminati di interesse nazionale ISPRA	Work in progress (vedi sito Ispra)	Come riportato dal rapporto oltre il 25% dei rifiuti speciali non pericolosi e oltre il 30% dei rifiuti pericolosi derivano da attività di trattamento rifiuti e risanamento ambientale
Piani regionali bonifica siti contaminati	Varie	Come riportato dal rapporto oltre il 25% dei rifiuti speciali non pericolosi e oltre il 30% dei rifiuti pericolosi derivano da attività di trattamento rifiuti e risanamento ambientale



### **Valutazione delle alternative e analisi degli effetti ambientali significativi**

Indicare eventuali elementi da considerare nella valutazione delle alternative proposte dal PNGR

Indicazione di strumenti operativi, efficaci e consistenti per ottenere il dimezzamento delle quote di rifiuti smaltite attraverso il ricorso alla discarica controllata definito dalle pertinenti Direttive Europee

Indicare eventuali elementi da considerare nella valutazione degli effetti ambientali



## Portata delle informazioni

Fornire eventuali indicazioni relative alle Componenti ambientali e agli Indicatori da riportare nel pertinente capitolo del Rapporto Ambientale, e segnalare la propria disponibilità a fornire dati da fonti complete ed aggiornate.

Componente ambientale	Proposte di indicatori	Fonte dei dati
Energia		
Mobilità e trasporti		
Agricoltura		
Qualità dell'aria, emissioni e fattori climatici		
Biodiversità, aree naturali protette e patrimonio forestale		
Risorse idriche		
Ambiente marino-costiero		
Suolo (uso, copertura e qualità dei suoli)		
Rischi naturali (idraulico, geomorfologico, sismico)		
Paesaggio e beni culturali		
Popolazione e salute umana		



## Altri commenti e osservazioni

Indicare eventuali osservazioni relativamente ad aspetti che si ritengono non adeguatamente affrontati nel Rapporto Preliminare Ambientale

Il procedimento in oggetto è quello della Valutazione Ambientale Strategica del Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR).

In questo procedimento sono individuati:

- **Amministrazione proponente** che coincide con la Direzione Generale per l'Economia Circolare del Ministero della Transizione Ecologia. È il soggetto che ha predisposto il Rapporto preliminare ambientale oggetto della presente valutazione;
- **Ufficio competente** per la Valutazione Ambientale Strategica in oggetto, rappresentata nel procedimento dalla Divisione V-Sistemi di Valutazione Ambientale, della Direzione Generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo dello stesso MiTE;
- L'insieme degli **SCA (Soggetti Competenti in materia Ambientale)** fra i quali è stata individuata la nostra Associazione ANEA.

L'art. 13 comma 1 del D. Lgs. 152/2006 definisce contenuti e aspetti procedurali del Rapporto ambientale, che nel caso in oggetto è peraltro definito come Rapporto Preliminare.

La fase attuale, si deduce, è quella dello "scoping" ovvero della verifica preliminare avente la finalità di definire i riferimenti concettuali e operativi attraverso i quali si elaborerà la valutazione ambientale successiva. Si tratta quindi di documento concettuale preliminare riferito a un Programma (il PNGR) che a sua volta non presenterà particolari risvolti operativi ma che intende costituire strumento che fissa i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche, a cui le Regioni e le Province autonome devono attenersi nella elaborazione dei Piani di gestione dei rifiuti di cui sono titolari ai sensi dell'art. 199 del D. Lgs. 152/2006.

### Nel merito del "Rapporto preliminare ambientale" fornito.

Nel merito del Documento posto alla Valutazione di seguito per punti si riportano gli elementi all'evidenza secondo lo scrivente SCA.

- Si condividono gli obiettivi del Programma PNGR, in particolare laddove viene affermata la priorità alla riduzione dei rifiuti attraverso un uso più efficiente dell'energia e il ricorso a materiali di lunga durata, riparabili e riutilizzabili, e comunque progettati per rendere più efficace la filiera del riciclo. Gli obiettivi generali indicati a pagina 7 sono anch'essi pienamente condivisi. Si intende tuttavia sottolineare la necessità di fare anche un riferimento, seppur generale, al **tema dei rifiuti urbani residui (quelli da smaltire)** i quali, benchè marginali nel disegno complessivo avente come faro, condiviso, l'economia circolare, presentano un livello di potenziale criticità ambientale di cui un documento di questo tipo non può non farsi carico.
- Condivisa la necessità dichiarata di standardizzazione della pianificazione regionale così come la decisione di accompagnare la pianificazione regionale mediante un monitoraggio attraverso



una piattaforma apposita (MONITORPIANI) di cui si avverte la necessità, a condizione naturalmente che sia funzionale e non appesantisca i soggetti coinvolti di adempimenti privi di effetti. È condivisa l'opzione di individuare l'**analisi LCA (Life Cycle Assessment) come strumento di supporto** alle decisioni. Questo perché tale metodologia consente di considerare contestualmente i flussi di materia e energia, emissioni, materiali e energia in input e in output dall'intero ciclo dei rifiuti, e di calcolare gli impatti sia diretti che evitati. Nello schema concettuale di pagina 10, considerato adeguato nel suo complesso, pare a nostro avviso necessario meglio approfondire i flussi che interessano il box denominato pre-TRATTAMENTO di rifiuti residui (pre-TMB). Tutta la parte del documento relativa alla ricostruzione della produzione dei rifiuti non contiene elementi nuovi rispetto agli ormai pluriannuali Rapporti prodotti e pubblicati da ISPRA come resoconti degli andamenti registrati nella produzione e anche nella gestione dei rifiuti. A riguardo si riterrebbe opportuno nei prossimi documenti utilizzare semplicemente il richiamo a documenti eventualmente già pubblicati e aventi solo una funzione ricognitiva; questo allo scopo di rendere, al contrario, subito e bene evidenti le strategie che i documenti di programmazione intendono promuovere invece che riprendere documenti già noti e talvolta anche superati, così come è avvenuto proprio in questo caso, laddove nel documento in esame sono citati i dati ISPRA 2019 e in questi giorni sono disponibili i dati ISPRA 2020 contenuti nel Rapporto 2021, di cui al link (<https://www.isprambiente.gov.it/it/events/presentazione-del-rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2021>). Su questa ricognizione una sola sottolineatura si intende proporre. Si osserva, nelle tabelle e grafici dedicati alla produzione dei rifiuti speciali nel paese, che il 25,1% di questo totale di rifiuti prodotti dipende dal "trattamento rifiuti e attività di risanamento". Si vuole evidenziare la necessità di avviare in sede nazionale un approfondimento su questo aspetto per cercare eventuali criticità legate al sistema di trattamento dei rifiuti urbani dal quale presumibilmente, almeno in parte, queste grandi quantità di rifiuti speciali possono originarsi.

- Con riferimento al trattamento dei rifiuti urbani si vede bene come, con riferimento all'anno 2019, il ricorso allo **smaltimento in discarica per il 21,8%** dei rifiuti prodotti costituisca il vero **elemento di criticità** da focalizzare con grande attenzione nelle fasi che seguiranno questo documento preliminare, sin dalla documentazione di livello ministeriale.
- Nel merito dei "Criteri generali per l'**individuazione di macroaree** che consentano la realizzazione degli impianti" occorre fare alcune considerazioni. Sembra di capire che la scelta proposta alla valutazione è quella di tradurre i due principi cardine della pianificazione dello smaltimento dei rifiuti indifferenziati (l'autosufficienza a livello di ambito territoriale ottimale e la prossimità dello smaltimento rispetto ai luoghi di produzione) riferendolo territorialmente a livello di macroaree definite nel documento in esame: Nord (territorio regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia-Giulia, Emilia-Romagna); Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio); Sud Peninsulare (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria); Sicilia; Sardegna. Questa scelta è di grande rilievo perché si superano principi che hanno sostanzialmente guidato la programmazione sin qui, basati sull'autosufficienza e prossimità riferita a dimensioni territoriali ben più ridotti, di ambito ottimale o al più di territorio regionale. Per questa ragione tale scelta strategica richiederebbe un confronto molto accurato almeno con le Regioni e sviluppato con l'indispensabile corredo di simulazioni quantitative.



- Si ritiene condivisa la valutazione – riportata al paragrafo 1.6 – di considerare prioritariamente la necessità di realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e **ammodernamento degli impianti esistenti**. Quest'ultimo aspetto è ritenuto di grande importanza perché può in parte contribuire alla gestione/superamento della sindrome Nimby che come noto accompagna sempre queste realizzazioni. Si condivide totalmente l'opzione presentata dal documento di puntare su **incrementi della raccolta della Forsu e del relativo trattamento**. Si sottolinea però la necessità di individuare altrettanto esplicitamente le necessità impiantistiche relative allo smaltimento in sicurezza, ad impatto ambientale minimizzato e in coerenza coi principi di prossimità e autosufficienza per la frazione dei rifiuti urbani residui. Analogamente si condivide l'opzione di **riconsiderare il ruolo dei numerosi impianti di trattamento meccanico biologico (TMB)** valutando la possibilità di riconversione degli stessi in relazione alla sempre più ridotta produzione di rifiuti indifferenziati in relazione alla costante crescita della raccolta differenziata delle frazioni presenti nei rifiuti urbani. E' inoltre pienamente condivisa, per quanto di pertinenza, l'individuazione di specifiche filiere definite come "prioritarie strategiche per l'economia circolare", corrispondenti in particolare a: a) Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAAE); b) rifiuti da costruzione e demolizione; c) rifiuti tessili. Per quanto riguarda queste filiere risulta adeguato il quadro introduttivo presentato nei paragrafi dedicati, posto che saranno i successivi documenti di livello nazionale e regionale a meglio dettagliare e approfondire il quadro conoscitivo e soprattutto le azioni di gestione e recupero collegate a queste filiere. Risulta apprezzato il richiamo (contenuto al paragrafo 1.11) relativamente alla definizione di uno specifico obiettivo di **implementazione e digitalizzazione della raccolta differenziata** dei rifiuti urbani. Inoltre si sottolinea, in quanto condivisa, l'affermazione di due principi che paiono essere assunti dal PNGR:
  - Incentivare l'attuazione della tariffa puntuale, commisurata al servizio reso e a copertura integrale dei costi;
  - Attuazione del principio "chi inquina paga" a livello nazionale.
- Nel paragrafo 1.12 il Documento preliminare si occupa della definizione dei meccanismi vincolanti di solidarietà tra Regioni per affrontare eventuali condizioni critiche e emergenziali. In realtà la lettura del testo lascia in parte indefinito se il concetto di "meccanismo vincolante" si applica solo a eventi calamitosi o anche a "eventuali emergenze" che potrebbero anche essere collegate a carenze impiantistiche. Appare opportuno meglio precisare questo aspetto, esplicitando le effettive opzioni decisionali dell'Amministrazione proponente in luogo di mantenere una situazione di indefinitezza. Relativamente agli "obiettivi ambientali" riportati al paragrafo 3.1 si condividono i settori ambientali da indagare e gli obiettivi di sintesi. Si ritiene opportuno focalizzare maggiormente, sin dalla approvazione del documento in esame, **il settore "salute umana"** andando a declinare, fra gli "obiettivi di sintesi", quali sono i fattori di rischio ambientale e antropico connessi alla gestione dei rifiuti (approfondimento peraltro contenuto nella Tabella 5.1 di pag. 45 "Componenti ambientali e fattori antropici potenzialmente interessati dagli impatti delle attività legate al ciclo di gestione dei rifiuti"). Per quanto attiene alla Pianificazione/Programmazione nazionale da richiamare e tenere in considerazione (di cui a Tabella 3.1 Pianificazione/Programmazione nazionale), affermata una buona completezza dei



riferimenti che si individuano, si chiede di valutare l'eventuale esistenza di una **pianificazione specifica dedicata ai trasporti merci** per poter introdurre eventuali valutazioni connesse al trasferimento dei rifiuti a lungo raggio oltre a eventuali situazioni locali di insostenibilità dei trasporti di rifiuti in prossimità degli impianti o in strade di collegamento verso gli stessi. A questo proposito si cita ad esempio la presenza di un Piano Strategico azionale della Mobilità Sostenibile predisposto ai sensi dell'art. 1 comma 613 della legge 11 dicembre 2016 n. 232. Si verifichi la presenza di analoga pianificazione a scala regionale (si vedano ad esempio i Piani regionali integrati dei trasporti PRIT).

- Si condivide la declinazione che viene proposta dal documento con riferimento all'attuazione del principio del "Do Not Significant Harm"; per quanto sia trattato con un semplice richiamo al pertinente Regolamento Europeo UE 202/852 "Tassonomia per la finanza sostenibile".
- Al capitolo 6 "Valutazione di incidenza ambientale" appaiono coerenti i richiami a norme e regolamenti europei che vengono consegnati alle Regioni per valutare le ricadute specifiche in termini di impatto sul territorio, così come si rimanda l'esecuzione della VInCA ai piani regionali in quanto anch'essi per norma da assoggettare a VAS, di cui la valutazione di incidenza è parte.
- Relativamente alle indicazioni sui contenuti del **Piano di monitoraggio** si condivide l'impostazione sia a livello di schema del sistema di monitoraggio sia a livello della definizione dei settori ambientali, degli obiettivi di sintesi e degli elementi per la definizione degli Indicatori di contesto che appaiono individuati esaustivamente nella tabella 6.2 da ritenere tuttavia esemplificativa rispetto alla puntuale declinazione che potrà farsi effettivamente solo con riferimento a situazioni concrete. Si ritiene molto opportuno dare concreto seguito alla realizzazione e **gestione condivisa di MONITORPIANI** quale strumento per una pianificazione efficiente anche in relazione al monitoraggio degli obiettivi. Si auspica la pronta disponibilità di strumenti "modulari" a complessità via via maggiore ma che sin da subito consentano la condivisione degli elementi essenziali per la comprensione del livello di attuazione delle pianificazioni regionali, oggi basate esclusivamente su autodichiarazioni delle Regioni (come riportato a pag. 70 dell'Allegato 2).
- Si condivide parimenti la proposta di "Indice del rapporto ambientale" di cui al paragrafo 8.1 di pagina 57.